

Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates

Bernard Degen

Von Grossbritannien ausgehend verbreitete sich der Begriff des «Welfare State» seit den 1940er Jahren weltweit. Weil «Wohlfahrtsstaat» im Deutschland der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts einen negativen Beigeschmack hatte, bürgerte sich im deutschen Sprachraum nach dem Zweiten Weltkrieg die Bezeichnung «Sozialstaat» allgemein ein. Zunehmend gewann aber über die wissenschaftliche Literatur – als Übersetzung aus dem Englischen – auch die Bezeichnung «Wohlfahrtsstaat» an Boden.¹ Als erstes zentrales Dokument gilt diesbezüglich der 1942 im Auftrag der britischen Regierung veröffentlichte Beveridge-Plan, obwohl William Henry Beveridge selbst lieber vom «Social Service State» sprach.² Bereits um die Mitte des 19. Jahrhunderts tauchte dagegen der Begriff der «Sozialpolitik» in der deutschsprachigen wissenschaftlichen und politischen Debatte auf und erhielt in der zweiten Jahrhunderthälfte offiziellen Status.³

Obwohl beide Begriffe in Alltag und Wissenschaft grosse Verbreitung erfuhren, fehlt eine allgemein anerkannte Definition. Unbestritten bleibt, dass es sich bei der Sozialpolitik um Bestrebungen und Massnahmen handelt, die darauf abzielen, die soziale und/oder wirtschaftliche Stellung von Benachteiligten zu verbessern (soziale Gerechtigkeit) und/oder dem sozialen Abstieg vorzubeugen (soziale Sicherheit). Anders als die Wirtschaftspolitik, von der sie sich nicht immer klar abgrenzen lässt, soll die Sozialpolitik die angepeilten Mängel direkt beheben oder zumindest deren Auswirkungen eindämmen. Ihre Bedeutung liegt in der Sicherung der Reproduktion und Regeneration der in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wirkenden Menschen und ihrer Fähigkeiten.

Der Sozialstaat baut in der Regel auf dem Rechtsstaat, der Marktwirtschaft und dem Privateigentum an Produktionsmitteln auf, ergänzt aber die liberalen Grundrechte durch soziale und modifiziert durch seine Intervention die Marktkräfte und die Dispositionsfreiheit von Eigentümern. Er garantiert durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln und Dienstleistungen sowie durch den Ausbau des Sozialrechts zumindest einen minimalen *Lebensstandard, unabhängig vom Erfolg einer Person auf dem Markt*. Zusätzlich federt er die materiellen Risiken bei Unfall, Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit ab und verkleinert damit den Bereich der Unsicherheit in der Lebensführung. Weiter bewirkt er durch progressive Steuern einerseits und die (Teil-)Finanzierung von Sozialleistungen andererseits eine Umverteilung der primären Einkommen. Schliesslich verschafft er unabhängig von Status oder Klasse in einem gewissen Grad Zugang zu sozialen und kulturellen Dienstleistungen. Er kann als institutioneller Ausdruck dafür verstanden werden, dass die Gesellschaft explizit die Verantwortung für das Wohlergehen ihrer Mitglieder übernimmt.⁴

Sozialpolitik richtete sich zunächst fast ausschliesslich auf die Arbeiterschaft aus. Im Laufe der Zeit erfasste sie weitere soziale Schichten und Kategorien, so Angestellte, Bauern, Gewerbetreibende, Jugendliche, Studierende, Mieter, freie Berufe und kinderreiche Familien. Seit dem Zweiten Weltkrieg erhielt sie zunehmend eine umfassende gesellschaftspolitische Dimension. Den Kern bilden aber noch immer Bereiche wie Sozialhilfe, Arbeitnehmerschutz und Sozialversicherungen sowie – weniger gewichtig – Familien-, Arbeitsmarkt-, Wohn- und Konsumentenpolitik. Nicht selten finden sich auch in andern Politikbereichen erhebliche sozialpolitische Komponenten, so in der Bildungs- und Kultur-, der Gesundheits-, der Jugend-, der Ausländer-, der Agrar-, der Steuer-, der Konsumenten-, der Regional-, der Verkehrs- oder der Gleichstellungspolitik.

Gerade in der Schweiz stützt sich die Sozialpolitik auf eine äusserst vielfältige Trägerschaft. Neben privaten und kirchlichen Organisationen wirken staatliche Institutionen auf den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden, parastaatliche Institutionen wie die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva) oder die Verbandsausgleichskassen sowie internationale wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO).

Die folgende Darstellung muss sich auf einen Überblick über den langen Weg zum schweizerischen Sozialstaat sowie über dessen weitere Entwick-

lung begnügen. Im Vordergrund stehen die erwähnten Kernbereiche der Sozialpolitik, während andere Dimensionen des Sozialstaates nur kurz gestreift werden. Auch fehlt eine differenzierte Auseinandersetzung mit den jeweiligen Akteuren. Der Aufbau richtet sich weitgehend nach der Chronologie, setzt in den sechs Abschnitten aber Schwerpunkte. Den Ausgangspunkt bildet die soziale Frage in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die noch weitgehend mit Mitteln der Fürsorge angegangen wurde. Es folgen Ausführungen über die erste wichtige sozialpolitische Innovation, den Arbeiterschutz. Im nächsten Schritt werden die frühen Bemühungen um die Einrichtung der Sozialversicherungen um die Jahrhundertwende skizziert. Die widersprüchliche Entwicklung in der Zwischenkriegszeit wird im vierten Abschnitt behandelt, kann dabei aber kaum auf einen Nenner gebracht werden. Die nächsten Jahrzehnte prägte dagegen klar die gesellschaftspolitische Ausrichtung der Sozialpolitik, insbesondere die endlich realisierte Einrichtung der Altersversicherung. In den letzten drei Jahrzehnten schliesslich standen sich die zunehmend grundsätzlichere Kritik am Sozialstaat auf der einen Seite und die Bereitschaft zu dessen Ausbau in zentralen Bereichen auf der anderen Seite gegenüber.

Die soziale Frage in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Im 19. Jahrhundert stellte sich die soziale Frage in verschiedener Hinsicht neu, weil Agrarrevolution und Industrialisierung Wirtschaft und Gesellschaft umwälzten. Die weiterhin bestehende vorindustrielle Armut wurde als Folge von Strukturwandel und Anpassungskrisen von einer neuen überlagert. Institutionen, die wie die Zünfte durch Marktregulierung den eingebundenen Gewerbetreibenden eine gewisse wirtschaftliche Sicherheit garantierten, gingen aus der Helvetischen Revolution geschwächt hervor oder verschwanden gänzlich. Die Familie im weitesten Sinne konnte ihre Mitglieder, die den Arbeitsgelegenheiten nachzogen, in Notfällen nur noch in bescheidenem Masse oder gar nicht mehr unterstützen.³ Für die schnell wachsende Arbeiterschaft verloren Landbesitz und eigene Nahrungsmittelproduktion zunehmend an Bedeutung. Die wirtschaftliche Basis der ländlichen Unterschicht geriet im landwirtschaftlichen Struktur-

wandel ebenfalls ins Rutschen. Bereits geringfügige Unfälle und Krankheiten oder vorübergehendes Fehlen von Arbeitsgelegenheiten konnten eine Familie ins Unglück stossen. Dieses ständige Vorhandensein einer Schicht von in ihrer Existenz bedrohten Menschen, das man in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Pauperismus bezeichnete, war Gegenstand einer anhaltenden sozialpolitischen Debatte.⁶ Mit Vorschlägen zur Lösung der sozialen Frage versuchten sich sowohl Anhänger als auch konservative und später sozialistische Kritiker des sich ausbreitenden Liberalismus zu profilieren. Die Vorstellung, das Massenelend sei gottgewollt oder natürlich, verlor an Bedeutung.

Wenn die familiären Netze rissen, mussten sich private Institutionen oder die Heimatgemeinden der Bedürftigen annehmen. Das Heimatprinzip hatte eine lange Tradition. Schon 1551 hielt die Tagsatzung fest, «dass jedes Ort, jeder Flecken und jede Kirchhore in der Eidgenossenschaft ihre armen Leute selbst nach Vermögen erhalten, und denselben nicht gestatten sollen, Andern mit Betteln beschwerlich zu fallen».⁷ Seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erliessen die meisten Kantone Armengesetze, die neben repressiven Massnahmen auch die Organisation der Fürsorge festlegten. Dabei orientierten sich alle am Heimatprinzip.⁸

Lange nicht alle Armen wurden der Fürsorge für würdig befunden; arbeitsfähige Arme galten nicht als unverschuldet in Not geraten und sollten nach verbreiteter Meinung keine Unterstützung erhalten. Alkoholiker, Schwererziehbare, Kriminelle und Bettler versuchte man nicht selten mit strengen Massnahmen – etwa im Rahmen des im 19. Jahrhundert stark ausgebauten Anstaltswesens – an ein ehrbares Leben zu gewöhnen. Schwer von Bettlern abgrenzen liessen sich oft umherziehende Arbeitssuchende. Für sie entstanden ab den 1880er Jahren sogenannte Naturalverpflegungsstationen, wo sie unter strenger Kontrolle Mahlzeiten und Unterkunft erhielten und nicht selten ihren Arbeitswillen durch Tätigkeiten wie Holzhacken beweisen mussten.⁹

Als eine der sozialpolitisch einschneidendsten Massnahmen erwies sich die Pflicht zum Besuch der Volksschule, die sich namentlich seit der Regeneration zunehmend durchsetzte. Ihr stand die verbreitete Kinderarbeit in Landwirtschaft, Gewerbe und Industrie entgegen. Die frühe vorbeugende Sozialgesetzgebung nahm sich dieses Problems an, indem sie versuchte, vorab 9- bis 16-Jährige vor allzu langer Fabrikarbeit zu schützen und das

Mindestalter für den Eintritt in die Fabrik anfänglich auf neun, ab 1837 auf zwölf und ab 1853 teilweise und ab 1862 allgemein auf 13 Jahre festzulegen. Entsprechende Gesetze erliessen 1815 Zürich und Thurgau, 1848 Glarus, 1853 St. Gallen, 1862 Aargau, 1868 Basel-Landschaft, 1869 Basel-Stadt sowie 1873 Schaffhausen und Tessin.¹⁰ Der Vollzug lag allerdings oft im Argen, und die Mitarbeit in Heimindustrie, Landwirtschaft und Gewerbe blieb ohnehin ausgeklammert.

Der Übergang zum Arbeiterschutz

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts rückte anstelle einer allgemeinen Bekämpfung des Pauperismus zunehmend der Schutz der Arbeiter ins Zentrum der sozialpolitischen Bemühungen. In den Fabriken waren traditionelle Schranken in Bezug auf die Arbeitszeit wie Tageslicht oder die einst zahlreichen Feiertage zunehmend gefallen. Um Investitionen in Gebäude und Maschinen möglichst rentabel zu gestalten, dehnten die Unternehmer die Betriebszeiten aus. Die für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts belegten täglichen Arbeitszeiten in Spinnereien betrug meist zwischen 13 und 15 Stunden.¹¹ Die lange Beschäftigung in den in der Regel ungesunden Räumlichkeiten gefährdete Regeneration und Reproduktion der Arbeitskraft, weshalb Bestrebungen zur Arbeitszeitverkürzung gegen die Jahrhundertmitte an Bedeutung gewannen. Den ersten Schritt machte der Kanton Glarus, der 1846 mit einer Ratsverordnung den Arbeitstag auf 15 Stunden – inbegriffen eine Stunde Mittagspause – beschränkte. Weil dieser Erlass umstritten blieb, erhob ihn die Landsgemeinde 1848 zum Gesetz.¹² Der gleiche Kanton verabschiedete 1864 auch das erste umfassende Fabrikgesetz für Erwachsene. Es galt für alle industriellen und gewerblichen Unternehmen, die regelmässig Arbeiter in geschlossenen Räumen ausserhalb der Wohnung beschäftigten. Unter anderem verbot es die Arbeit von Kindern unter 13 Jahren sowie Nachtarbeit zwischen 20 Uhr abends und 5 Uhr morgens und beschränkte die Arbeitszeit für Erwachsene auf zwölf Stunden täglich.¹³ Mehrere Kantone planten in der Folge eigene Fabrikgesetze; aber einzig Basel-Stadt verabschiedete 1869 eine an das Glarner Vorbild sich anlehrende Vorlage. Andernorts scheiterten entsprechende Bestrebungen im Parlament oder am Referendum.

Immerhin erliess Basel-Landschaft 1868 ein Kinderschutzgesetz, das auch für Erwachsene Mittagspause und Nachtarbeit regelte.¹⁴

Mit der neuen Verfassung erhielt der Bund 1874 in Artikel 34 die Kompetenz, «Vorschriften zum Schutze der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen».¹⁵ Erstmals wurde eine vorparlamentarische Expertenkommission eingesetzt, die auf der Basis der Gesetze von Glarus und Basel-Stadt zügig einen Vorentwurf ausarbeitete, so dass der Bundesrat bereits Ende 1875 eine Botschaft vorlegen konnte. Dank der raschen, aber gründlichen Behandlung des Entwurfs konnte das Parlament schon im März 1877 das «Bundesgesetz betreffend die Arbeit in den Fabriken» verabschieden.¹⁶ Die 21 Artikel des Fabrikgesetzes beschränkten den Arbeitstag auf elf Stunden für Erwachsene, liessen Nachtarbeit nur in Ausnahmefällen und nur für Männer zu, verschafften – ohne allerdings eine Entschädigung vorzuschreiben – schwangeren Frauen und Wöchnerinnen eine Schonzeit von acht Wochen, setzten das Mindestalter für Kinderarbeit auf 14 Jahre fest, regelten weitere Arbeitsbedingungen wie den Modus der Lohnzahlung oder den Gesundheitsschutz und führten die Haftpflicht bei Betriebsunfällen ein. Das Gesetz schützte allerdings nur die Fabrikarbeiterschaft, gemäss der ersten amtlichen Statistik 1882 rund 134'500 Personen.¹⁷ Zur Überwachung wählte der Bundesrat 1878 drei eidgenössische Fabrikinspektoren.¹⁸ Die bescheidene Ausstattung der Fabrikinspektorate sowie die nicht selten grosse Toleranz kantonaler und kommunaler Behörden gegenüber säumigen Unternehmern erschwerten die Kontrolle noch lange. Erst als die Gewerkschaften stark genug waren, um Missstände öffentlich anzuprangern, konnte das Fabrikgesetz umfassend durchgesetzt werden. Nach wie vor beruhte allerdings das Arbeitsvertragsrecht des Obligationenrechts (OR) von 1881 auf dem Prinzip der Vertragsfreiheit und fiel deshalb dürtig aus.¹⁹

Zahlreiche Unternehmer, vor allem in der Textilindustrie, fanden sich mit der Einschränkung ihrer unternehmerischen Freiheit – namentlich mit dem Elf-Stunden-Tag – schlecht ab. Ihr Versuch, das Fabrikgesetz mit einem Referendum zu verhindern, scheiterte im Oktober 1877 in der Volksabstimmung äusserst knapp.²⁰ In der Abstimmungskampagne traten erstmals in einer sozialpolitischen Auseinandersetzung die allerdings noch schwachen Arbeiterorganisationen auf. Zusammen mit der bürgerlichen Linken, der deutschschweizerischen katholischen Rechten und einer

Gruppe gemeinnützig denkender Intellektueller bildeten sie das Lager der Befürworter.²¹ Frühere Schutzmassnahmen hatten bürgerliche Politiker noch alleine durchgesetzt, wirtschaftspolitisch zur Sicherung der Regeneration und Reproduktion der Arbeitskraft, humanitär zur Linderung des Elends zahlreicher Arbeiterfamilien und gelegentlich machtpolitisch, um den Liberalen das Leben zu erschweren. Die Arbeiterschaft wirkte lange nicht als treibende Kraft, sondern spielte bei den bürgerlichen Reformen höchstens als potentiell bedrohliches Objekt eine Rolle. Zum Teil wandte sie sich aus Angst vor Einkommenseinbussen sogar gegen Reformen. So kam eine auffallend grosse Zahl von Referendumsunterschriften aus ausgesprochenen Industriegemeinden, und in der Abstimmung verwarfen mehrere Industriebezirke die Vorlage, während sie umgekehrt die Urkantone, Zug und Graubünden zusammen mit Schaffhausen am deutlichsten befürworteten.²²

Der Lage der Arbeiterschaft wurde auch jenseits der Frage der Lohnarbeit Beachtung geschenkt. Auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene lieferten seit den 1860er Jahren zahlreiche Sozialenqueten empirische Grundlagen für die Sozialpolitik. So verfasste Victor Böhmert für die Weltausstellung in Wien 1873 den zweibändigen Bericht über «Arbeiterverhältnisse und Fabrikeinrichtungen der Schweiz», der von den Arbeitsbedingungen über die Wohnverhältnisse bis zu den Arbeitskonflikten und der gewerkschaftlichen Organisation die verschiedensten Themen umfassend ausbreitete.²³ Seit den späten 1880er Jahren führten fast alle grösseren Städte Wohnungs-enqueten durch, so Basel 1889, Lausanne 1894, Zürich, Bern und Winterthur 1896, St. Gallen und Luzern 1897 und Vevey 1900.²⁴ Sie dienten dazu, Probleme in den Arbeiterquartieren zu erfassen und Vorschriften zur Sanierung sowie für neu entstehende Wohnungen auszuarbeiten. Ein eigentlicher Mieterschutz fehlte aber im OR von 1881 noch.²⁵

Die Städte liessen sozialpolitische Überlegungen in immer mehr Politikbereiche einfliessen. Der spätere Berner Stadtpräsident Gustav Müller hielt im «Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft» zum Stichwort «Communale Socialpolitik» um die Jahrhundertwende fest: «Die Mitarbeit der Gemeinde auf dem Gebiete aller derjenigen socialen Bestrebungen, welche die wirtschaftliche und kulturelle Hebung der breiten Volksschichten bezwecken, ist in allen grösseren, vorab in den städtischen Gemeinwesen zur Notwendigkeit geworden.»²⁶ Als Politik-

bereiche nannte er die Arbeitsbedingungen des Gemeindepersonals, den Arbeiterschutz im Submissionswesen, Regiebetriebe wie Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung oder Schlachthöfe, Strassenreinigung und Abfuhrwesen, die Hilfe für Arbeitslose, die Wohnungspolitik, das öffentliche Gesundheitswesen sowie die «Bildungsfürsorge». Keinen eigenen Abschnitt widmete er dagegen der Armenunterstützung.

Die Anfänge der Sozialversicherung

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts fanden gewisse Risiken zunehmend Anerkennung als soziale Ursachen von Armut. Wer einer regulären Erwerbsarbeit nachgegangen und wegen eines Unfalls, aus Altersgründen, infolge von Krankheit oder durch den Verlust des Arbeitsplatzes in Not geraten war, sollte nicht mehr den meist erniedrigenden Bedingungen der Armenunterstützung unterworfen werden. Um 1880 hatte sich erst eine Minderheit der Erwerbstätigen, rund 200'000 Personen, einer der 1085 «gegenseitigen Hilfsgesellschaften» angeschlossen.²⁷ Diese erhoben meistens Beiträge und zahlten bei Krankheit, zum Teil aber auch bei andern Schicksalsschlägen ein in der Regel äusserst bescheidenes Taggeld. Wer ohne solchen Rückhalt seiner Erwerbsarbeit vorübergehend nicht nachgehen konnte, musste auf Unterstützung durch Familie oder Armenbehörden hoffen.

Mitte der 1880er Jahre verdichtete sich die Debatte um eine sozialpolitische Neuorientierung. Ein Anstoss kam aus dem Deutschen Reich, wo Bismarck 1881 die Einführung von Sozialversicherungen ankündigte und der Reichstag zwischen 1883 und 1889 die Gesetze zur Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung verabschiedete. Wie sich in der Folge zeigen sollte, erwies sich in der schweizerischen Referendumsdemokratie selbst die Umsetzung eines bescheideneren Programms als wesentlich aufwendiger.²⁸

Den Anlass für die Gesetzgebung zur Kranken- und Unfallversicherung lieferten Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Kausalhaftung bei Betriebsunfällen, die das Fabrikgesetz seit 1877 vorsah. Verunfallte jemand in einem fabrikmässigen Betrieb, so haftete der Inhaber für den Schaden. Das «Bundesgesetz betreffend die Haftpflicht aus Fabrikbetrieb» von 1881

präzisierte diese Verantwortung und dehnte sie für einige Industrien auf Berufskrankheiten aus.²⁹ Diese Regelung zeitigte aber erhebliche Nachteile. Verunfallte mussten Forderungen zivilrechtlich durchsetzen, für weniger bemittelte nicht selten ein unüberwindliches Hindernis.³⁰ Umgekehrt drohte schon ein einziger Schadenfall kleine Betriebe zu ruinieren.

Die Mängel der Haftpflichtgesetzgebung führten 1884/85 zu Vorstössen im Parlament. Als die der Staatsintervention günstig gesinnten Linksfreisinnigen – deswegen auch Staatssozialisten genannt – an Gewicht gewannen und mit Bundesrat Adolf Deucher von 1887 bis 1912 das Volkswirtschaftsdepartement besetzten, konkretisierte sich das Projekt einer obligatorischen staatlichen Kranken- und Unfallversicherung.³¹ Nationalrat Ludwig Forrer, der die Sozialversicherungsdebatte bis zur Jahrhundertwende entscheidend prägen sollte, legte im Auftrag des Bundesrats im November 1889 seine «Denkschrift über die Einführung einer schweizerischen Unfallversicherung» vor und formulierte darin die schönen Sätze: «Versicherung heisst die neue Parole. Haftpflicht bedeutet den Streit, Versicherung den Frieden. Schon das blosses Wort hat einen wohltuenderen Klang.»³² Im Juni 1890 verabschiedete das Parlament den ersten Verfassungsartikel zur Sozialversicherung, den die Stimmberechtigten im Oktober desselben Jahrs klar billigten. Mit Artikel 34^{bis} erhielt der Bund den Auftrag zur Einrichtung einer Kranken- und Unfallversicherung und die Kompetenz zur Verpflichtung der Gesamtbevölkerung oder einzelner Bevölkerungsklassen zum Beitritt.³³ Der anschliessende Gesetzgebungsprozess beanspruchte dann aber ein ganzes Jahrzehnt. Zu den Kritikern der massgeblich von Forrer geprägten Gesetzesvorlage gehörte nicht zuletzt der Schweizerische Arbeiterbund, der um die von Arbeiterorganisationen selbst geführten Kassen fürchtete.³⁴ Anfangs Oktober 1899 verabschiedete das Parlament mit nur einer Gegenstimme das ambitionöse «Bundesgesetz betreffend die Kranken- und Unfallversicherung» (KUVG), das unter anderem eine eidgenössische Unfallversicherungsanstalt, öffentliche und private Krankenkassen, ein Obligatorium für die meisten unselbständig Erwerbstätigen, garantierte Heilungskosten und Erwerbsersatz vorsah. Finanziert sollte das Reformpaket über Bundessubventionen sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge werden.³⁵ Das von Aussenseitern ergriffene Referendum fand Unterstützung bei einigen Industriellen, aber auch bei Bauernsekretär Ernst Laur und Arbeitersekretär Herman

Greulich. In letzter Minute wechselten Arbeiterbund und Bauernverband jedoch ins Lager der Befürworter, so dass kein bedeutender Wirtschaftsverband und keine Partei das Referendum unterstützte. Dennoch scheiterte die «Lex Forrer», wie das KUVG zu Recht genannt wurde, im Mai 1900 klar am Votum der Stimmberechtigten.³⁶

Mit der Ablehnung der «Lex Forrer» erlitten die Bestrebungen zur Einrichtung eines umfassenden Sozialversicherungssystems einen schweren Rückschlag. Da nicht mehrere Grossprojekte parallel realisiert werden konnten, mussten andere Zweige – namentlich die 1890 bei der Ausarbeitung von BV Artikel 34^{bis} in der parlamentarischen Kommission bereits diskutierte Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) – zurückgestellt werden. Zudem erwies sich Forrers Vision einer obligatorischen Volksversicherung als undurchführbar, was die sozialpolitische Diskussion noch lange prägen sollte. Im folgenden Jahrzehnt galt es deshalb in erster Linie, einige unentbehrliche oder mehrheitsfähige Elemente des gescheiterten KUVG zu retten.

Die in der «Lex Forrer» enthaltene, unbestrittene Militärversicherung konnte 1902 als erster Zweig der Sozialversicherung ihre Tätigkeit aufnehmen.³⁷ In einem zweiten Anlauf wurde 1911 der Krankenversicherungsteil der abgelehnten KUVG-Vorlage auf eine Subventions- und Aufsichtsregelung reduziert. Immerhin erhielten die Kantone das Recht, das Obligatorium einzuführen und öffentliche Krankenkassen einzurichten. Der Unfallversicherungsteil entsprach dagegen im Wesentlichen der «Lex Forrer».³⁸ Das diesmal von Unternehmerkreisen ergriffene Referendum scheiterte.³⁹ Da Krankenkassen bereits existierten, konnten die Bestimmungen über die Krankenversicherung anfangs 1914 in Kraft treten. Die durch das KUVG geschaffene solidere Grundlage ermöglichte den Krankenkassen einen beachtlichen Aufschwung. Von 1914 bis 1920 konnten sie ihre Bestände von 361'621 auf 968'748 Mitglieder erhöhen.⁴⁰ Für die Unfallversicherung musste zuerst die Suva in Luzern aufgebaut werden, so dass dieser Teil des Gesetzes erst ab Frühling 1918 galt.⁴¹ Das 1913 eingerichtete Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) übernahm den Vollzug, den Ausbau des KUVG sowie schon bald die Planung neuer Versicherungszweige, insbesondere der AHV.⁴² Die Regelung von Streitfällen in Fragen der Sozialversicherungen oblag in letzter Instanz dem 1917 gegründeten Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern.⁴³

Das lange Ringen um das KUVG liess Bestrebungen zur Einrichtung anderer Zweige der Sozialversicherung vorerst auf Bundesebene in den Hintergrund treten. Auf andern Ebenen waren zumindest bescheidene Fortschritte zu verzeichnen. So fand gegen Ende des 19. Jahrhunderts Arbeitslosigkeit als gesellschaftlich bedingte Notlage teilweise Anerkennung.⁴⁴ Sie war auch Gegenstand der ersten sozialpolitischen Volksinitiative, die sich unter dem Titel «Recht auf Arbeit» mit Mängeln des Arbeitsmarktes befasste. Das Begehren scheiterte in der Volksabstimmung allerdings deutlich.⁴⁵ Konkrete Massnahmen zur Linderung der Not der Arbeitslosen zeitigten unterschiedlichen Erfolg. Der Schweizerische Typographenbund gründete 1884 die erste gewerkschaftliche Arbeitslosenkasse. Da primär qualifiziertes Personal zu den Mitgliedern gehörte, blieb das Risiko gering. Wenn sich aber starken konjunkturellen oder saisonalen Schwankungen ausgesetzte Arbeiter – zum Beispiel die im Winter oft arbeitslosen Bauarbeiter – versicherten, konnten Schwierigkeiten nicht ausbleiben. Mehrere Kassen hatten deshalb nur ein kurzes Leben, etwa die der Stadt St. Gallen 1895 bis 1897. Als stabil erwiesen sich dagegen die 1893 von der Stadt Bern und die 1910 vom Kanton Basel-Stadt gegründeten Kassen.⁴⁶ Die Zahl der gewerkschaftlichen Kassen stieg von 1898 bis zum Ersten Weltkrieg von drei auf 14 mit rund 44'000 Versicherten. Zu diesen kamen etwa 7500 in anderen Berufsverbänden und 2900 in öffentlichen Kassen.⁴⁷ Verschiedene Kantone – zuerst Basel-Stadt – begannen ab 1901 zum Teil ohne spezielle gesetzliche Grundlage private, in jener Zeit also vor allem gewerkschaftliche Kassen zu subventionieren. Dieses in der belgischen Stadt Gent verbreitete und deshalb «Genter System» genannte Vorgehen ermöglichte im Prinzip bereits das St. Galler Gesetz von 1894; ausbezahlt wurden die Subventionen dort allerdings erst 1907. Genf und Basel verabschiedeten 1909 Gesetze, die den Kassen den Anspruch auf Subventionen garantierten.⁴⁸

Keine Folgen zeitigte vorerst der 1908 angenommene Artikel 34^{ter} der Verfassung, der dem Bund erlaubte, nicht nur für Fabriken, sondern auch für kleine Gewerbebetriebe Bestimmungen über die Arbeitsbedingungen aufzustellen.⁴⁹ Bedeutung erlangte dagegen eine Revision des OR von 1911, indem sie dem Gesamtarbeitsvertrag die gleiche Wirkung wie ein Gesetz verlieh. Die kollektiv vereinbarten Arbeitsbedingungen waren damit für alle dem Gesamtarbeitsvertrag unterstellten Betriebe verbindlich

und konnten nicht durch widersprechende Bestimmungen eines Einzelarbeitsvertrages unterlaufen werden.⁵⁰ Damit öffnete sich der paritätischen Sozialpolitik ein weites Feld, das bis zum Zweiten Weltkrieg allerdings nur im Gewerbe genutzt wurde. Schliesslich verabschiedete das Parlament im Juni 1914 das total revidierte Fabrikgesetz, das mit 96 statt 21 Artikeln wesentlich detailliertere und klarere Regelungen enthielt. Verbesserungen brachte es vor allem beim Kündigungsschutz sowie bei der Gesundheitsvorsorge und der Unfallverhütung. Am umstrittensten blieb erneut die Frage der Arbeitszeit, welche die neue Fassung auf zehn Stunden pro Wochentag und auf neun am Samstag beschränkte. Wegen des Kriegs wurde die Inkraftsetzung des revidierten Fabrikgesetzes jedoch aufgeschoben.⁵¹ Die Hauptlast der Fürsorge – die mangels entsprechender Sozialversicherungen auch bei finanziellen Problemen infolge von Alter, Arbeitslosigkeit und teilweise von Krankheit einspringen musste – trugen die Gemeinden und die Kantone, wobei das Heimatprinzip wegen der starken Migration an seine Grenzen stiess. Dennoch wechselten vor dem Ersten Weltkrieg einzig Bern und Neuenburg zum Wohnortsprinzip. In einigen Kantonen – so in Zürich – behalf man sich mit einer liberalen Praxis gegenüber in Not geratenen Nichtbürgern. Versuche wie etwa 1910 der des Zürcher Freisinnigen Jakob Lutz, eine Bundesregelung für Bedürftige ausserhalb des Heimatkantons zu finden, scheiterten. Grössere Industriegemeinden richteten neben der gesetzlichen eine freiwillige Armenpflege für Einwohner ohne Bürgerrecht ein.⁵²

Die damalige schweizerische Sozialpolitik fand international Beachtung. So meinte der Autor eines amerikanischen Handbuchs zur Sozialreform: "Switzerland, in many ways, tho[ugh] by no means in all, leads the nations in social reform."⁵³ Dabei vernachlässigten die Beobachter allerdings gelegentlich – etwa beim ersten Projekt einer Basler Arbeitslosenversicherung – den Umstand, dass gut geplante Reformen dem Referendum zum Opfer fallen konnten. Der Schutz der Fabrikarbeiter war dank dem revidierten Fabrikgesetz vor dem Ersten Weltkrieg zwar bereits gut ausgebaut; allerdings liess der Vollzug zu wünschen übrig. Bundesrechtliche Leitplanken fehlten dagegen im Gewerbe und in der Heimindustrie. Im Bereich der Sozialversicherungen bestand erst für Betriebsunfälle eine überzeugende Lösung. Für die Krankenversicherung eröffnete das KUVG immerhin eine Entwicklungsperspektive. Mit dem Fehlen einer umfas-

senden Alters- und vor allem Arbeitslosenversicherung befand sich die Schweiz in guter Gesellschaft, kannten doch erst wenige Staaten solche Systeme.

Krisenverwaltung und Reformansätze

Im Ersten Weltkrieg veränderten sich das Umfeld und die Akteure der Sozialpolitik grundlegend. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) zählte 1919 über 220'000 Mitglieder, zweieinhalb mal so viele wie vor dem Krieg. Die Sozialdemokratische Partei (SP) erhöhte ihre Vertretung im Nationalrat nach der Einführung des Proporzwahlrechts von 15 auf 41 Sitze.⁵⁴ Damit verlor der Linksfreisinn in der Sozialpolitik die Initiative, und die Arbeiterschaft konnte nicht mehr bloss als Objekt behandelt werden. Der Aufruf zum Landesstreik vom November 1918 enthielt mit der «Einführung der 48-Stundenwoche in allen öffentlichen und privaten Unternehmen» sowie der «Alters- und Invalidenversicherung» zentrale sozialpolitische Forderungen.⁵⁵

Die 48-Stunden-Woche, deren Forderung im Zentrum des 1890 als Kampftag eingeführten ersten Mai stand, setzte sich nach dem Landesstreik rasch durch: im Frühling 1919 durch entsprechende Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern auf privatrechtlicher Basis, Ende Juni 1919 durch eine Novelle zum Fabrikgesetz, anfangs März 1920 durch die Revision des «Bundesgesetzes betreffend die Arbeitszeit beim Betriebe der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten». Dieses zügige Handeln trug – ähnlich wie in andern europäischen Staaten – massgeblich zum Abbau der sozialen Spannungen bei.⁵⁶ Ein «Bundesgesetz betreffend die Ordnung des Arbeitsverhältnisses» scheiterte im März 1920 knapp am Referendum. Es hätte unter anderem ein eidgenössisches Arbeitsamt, ein Verfahren zur Festlegung von Mindestlöhnen in der Heimindustrie sowie die noch fehlende Möglichkeit zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen gebracht.⁵⁷

Mit der Internationalen Arbeitskonferenz in Washington im Herbst 1919, an der sich auch eine schweizerische Delegation beteiligte, begann die Tätigkeit eines neuen Akteurs, der ILO. Diese versuchte mit internationalen Übereinkommen die Sozialpolitik in ausgewählten Bereichen zu koordi-

nieren. Bis 1939 ratifizierte die Schweiz insgesamt 16 solcher Abkommen, so zu den Themen Arbeitslosigkeit, Nacharbeit der Frauen, Mindestalter von Kindern in der gewerblichen Arbeit sowie Entschädigung bei Berufskrankheiten und Betriebsunfällen.⁵⁸

Eine AHV, die wegen der Schwierigkeiten mit dem KUVG lange auf Eis gelegen hatte, kam 1912 auf die Traktandenliste des Parlaments. Der Krieg brachte aber eine weitere Verzögerung. Immerhin schien sie 1918 im Prinzip unbestritten, tauchte sie doch auf den verschiedensten politischen Ebenen auf, vom Programm der Jungfreisinnigen bis zum Aufruf zum Landesstreik.⁵⁹ Der freisinnige Basler Nationalrat Christian Rothenberger, der im November 1918 erfolglos vorgeschlagen hatte, aus dem Ertrag der Kriegsgewinnsteuer einen Fonds für Sozialversicherung zu äufnen, lancierte eine Volksinitiative für sein Finanzierungsmodell im Hinblick auf die AHV, welche im Frühling 1925 aber scheiterte.⁶⁰ Die vom Bundesrat anfangs 1919 eingesetzte Expertenkommission bereitete einen Verfassungsartikel vor, den das Parlament in mehreren Punkten abänderte.⁶¹ In der Ende 1925 von einer klaren Mehrheit der Stimmberechtigten gebilligten Fassung von Artikel 34^{quater} hiess es: «Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und die Hinterlassenenversicherung einrichten; er ist befugt, auf einen späteren Zeitpunkt auch die Invalidenversicherung einzuführen.»⁶² Das darauf aufbauende «Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung», das unter anderem das Umlageverfahren, öffentliche Kassen, das allgemeine Obligatorium, Einheitsprämien und äusserst bescheidene Einheitsrenten ab dem Jahr vorsah, in dem das 66. Altersjahr zurückgelegt wurde, scheiterte Ende 1931 in der Volksabstimmung jedoch deutlich.⁶³ Nur wenige Kantone führten eine Altersversicherung ein: Neuenburg 1898 und Waadt 1907 eine freiwillige, Glarus 1916, Appenzell Ausserrhoden 1925 und Basel-Stadt 1931 eine obligatorische.⁶⁴ Als Notlösung erfuhr die Alters- und Hinterlassenenfürsorge, der sich neben kommunalen und kantonalen Institutionen die 1917/18 gegründete Pro Senectute widmete, einen Ausbau. Der Anteil unterstützungsbedürftiger alter Menschen erreichte in den 1930er Jahren teilweise bis gegen 40 Prozent.⁶⁵

Wegen der fehlenden AHV und dank steuerlicher Begünstigung erlebte die berufliche Vorsorge – die Pensionskassen – nach dem Ersten Weltkrieg einen beachtlichen Aufschwung. Im öffentlichen Dienst stieg der Anteil der Versicherten von 1920 bis 1941 von knapp 38 auf fast 60 Prozent, in

der Privatwirtschaft von 7 auf fast 16 Prozent. Führend waren im privaten Sektor die Metall- und Maschinenindustrie, die chemische Industrie, der Bankensektor und die Versicherungsgesellschaften.⁶⁶

Die grösste Not verursachte in der Zwischenkriegszeit die Arbeitslosigkeit. Bereits in der kurzen, aber heftigen Krise der frühen 1920er Jahre erreichte sie bisher nicht gekannte Werte. Im Februar 1922 registrierte die offizielle Statistik 99'541 Betroffene; die effektive Zahl lag einiges höher, da viele keinen Anlass zur Meldung hatten.⁶⁷ Nachdem sich die Lage wieder entspannt hatte, verursachte die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre einen weiteren schweren Einbruch. Anders als ein Jahrzehnt zuvor verzeichnete die Statistik während mehrerer Jahre hohe Werte. Das Maximum wurde im Januar 1936 mit 124'008 Arbeitslosen überschritten, was einer Quote von 6,4 Prozent entsprach.⁶⁸

Bereits gegen Ende des Ersten Weltkrieges hatte sich die Bundespolitik mit dem Los der Arbeitslosen befasst. Aufgrund seiner ausserordentlichen Vollmachten richtete der Bundesrat im März 1917 – nicht zuletzt in Hinblick auf die nach der Demobilisierung zu erwartenden Probleme – einen Fonds für Arbeitslosenfürsorge ein. Aus der Kriegsgewinnsteuer geäufnet, sollte dieser die Unterstützung von Arbeitslosen durch Gemeinden, Kantone und gemeinnützige Organisationen mitfinanzieren.⁶⁹ Im Dezember des gleichen Jahres bewilligte das Parlament zudem einen Kredit, um ein Viertel der in den Jahren 1915 und 1916 von Arbeitslosenkassen ausgezahlten Taggelder zu übernehmen. Der Bundesrat erhöhte im Januar 1919 diesen Anteil für 1917 und 1918 auf ein Drittel und übertrug die Finanzierung dem Fonds. Mit kleineren Änderungen bestand dieses System bis 1924, wobei ab 1922 wieder allgemeine Bundesmittel eingesetzt wurden.⁷⁰ Die Beiträge an die Kassen beanspruchten allerdings nur einen Bruchteil der vom Bund für die Unterstützung von Arbeitslosen aufgewendeten Summe.

Das «Bundesgesetz über die Beitragsleistung an die Arbeitslosenversicherung» von 1924 richtete das in Gemeinden und Kantonen erprobte «Genter System» auf Bundesebene ein. Öffentliche und paritätisch verwaltete Kassen erhielten – sofern sie den gesetzlichen Anforderungen genügten – 40 Prozent der Taggelder vom Bund vergütet, die übrigen 30 Prozent.⁷¹ Der niedrigere Ansatz betraf fast ausschliesslich gewerkschaftliche Kassen, die damals vier Fünftel der Versicherten vereinten. Trotzdem boten die Subventionen einen Anreiz zum Beitritt, erhielt doch die Gesamtheit der Ver-

sicherten mehr, als sie einzahlte. In der Folge erliessen die Kantone Gesetze oder Verordnungen, die den anerkannten Arbeitslosenkassen Subventionen zusicherten. Einige erklärten den Beitritt für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern für obligatorisch.⁷² Trotzdem versicherten die rund 200 Kassen auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise nur etwas über 550'000 Personen, was nicht einmal einem Drittel aller Erwerbstätigen entsprach. Neben der Arbeitnehmerschaft verlangten Landwirtschaft und Gewerbe zunehmend Schutzmassnahmen, auch wenn sie diese selbst nicht gerne als Sozialpolitik einstufen. Den Gewerbeschutz, der auf kommunaler und kantonaler Ebene etwa im Submissionswesen, im Bedarfsnachweis oder in zahlreichen Sondervorschriften schon lange bestand, ergänzten eidgenössische Massnahmen wie das Hotelbauverbot seit dem Ersten Weltkrieg oder das Verbot neuer oder erweiterter Filialgeschäfte und Warenhäuser von 1933 bis 1945.⁷³ Der Bauernschaft wurde zusätzlich zu den Schutzzöllen mit Preisstützung und Absatzgarantien unter die Arme gegriffen.⁷⁴ In den 1930er Jahren erstarkte vorab im katholischen Milieu eine stark am französischen Vorbild orientierte Familienschutzbewegung. Diese präsentierte Familienpolitik teilweise als Alternative zum Ausbau der Sozialversicherungen, etwa wenn sie die AHV-Vorlage 1931 mit dem Argument bekämpfte, diese zerstöre die traditionellen Fürsorgefunktionen der Familie.⁷⁵ Mit der Annahme des Familienschutzartikels 34^{quinquies} erreichte die Bewegung 1945 einen ersten Durchbruch.⁷⁶ Weitere konkrete Erfolge liessen auf sich warten, hinkte doch die familienpolitische Entwicklung klar hinter der vergleichbarer Staaten her. Institutionen wie Kinderkrippen oder Tagesschulen blieben selten, Familienzulagen in den meisten Kantonen bescheiden und die Mutterschaftsversicherung kam lange nicht zustande. Allerdings darf die ideologische Wirkung nicht vernachlässigt werden, spielte doch das traditionelle Familienbild bei der Ausgestaltung der Sozialversicherungen eine bedeutende Rolle.⁷⁷

Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik

Der Zweite Weltkrieg verlieh der Sozialpolitik starken Auftrieb. Die Atlantikcharta, auf die sich US-Präsident Franklin D. Roosevelt und der englische Premierminister Winston Churchill im August 1941 einigten,

nennt als eines der Ziele die Zusammenarbeit aller Nationen, «um für alle verbesserte Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Aufschwung und soziale Sicherheit zu gewährleisten».⁷⁸ Da die meisten Regierungen soziale Konflikte wie ein Vierteljahrhundert zuvor vermeiden wollten, versprachen sie für die kommende Friedenszeit weitgehende Reformen. Am meisten Beachtung fand der britische Beveridge-Plan. Auf dem Umschlag der in der Schweiz gedruckten und vertriebenen Ausgabe findet sich der von Roosevelt Mitte der 1930er Jahre geprägte Begriff der «sozialen Sicherheit», welcher in der politischen Debatte bald eine zentrale Stellung einnehmen sollte.⁷⁹ William Beveridge wollte die alte Arbeiterschutz- und Sozialversicherungspolitik überwinden und strebte Verbesserungen für Benachteiligte aller Schichten an, das heisst, er konzipierte Sozialpolitik als umfassende Gesellschaftspolitik. Nach ersten Berichten Ende 1942 beschäftigte sich die schweizerische Presse seit Januar 1943 intensiv mit dem Thema. Befürworter und Gegner deckten ein breites ideologisches Spektrum ab. Der Plan wurde sowohl als zu kapitalistisch als auch als zu revolutionär oder einfach als zu wenig schweizerisch abgelehnt. Selbst wenn er keine konkreten Folgen zeitigte, kommt ihm das Verdienst zu, eine Debatte angeregt zu haben, die das übliche Mass sprengte.⁸⁰

Einer der im Rückblick wichtigsten sozialpolitischen Entscheide fiel Ende 1939. Nachdem es während zwei Jahrzehnten nicht gelungen war, einen Konsens über die Organisation und die Finanzierung der AHV zu erreichen, zeichnete sich für beide Probleme eine unerwartete Lösung ab. Im Ersten Weltkrieg hatten Soldaten neben dem eher symbolischen Sold während der Dienstzeit kein Einkommen, was viele Familien in Not brachte. Um Ähnliches zu vermeiden, führte der Bundesrat im Dezember 1939 auf dem Vollmachtenweg eine «provisorische Regelung der Lohnausfallentschädigungen an aktivdiensttunende Arbeitnehmer» ein.⁸¹ Zur Finanzierung mussten Arbeitgeber und Arbeitnehmer je zwei Lohnprozente beisteuern. Der Bund haftete für die Hälfte der Ausgaben, konnte aber für ein Drittel seiner Aufwendungen auf die Kantone zurückgreifen. Die Auszahlung bemass sich nach örtlichen und familiären Verhältnissen. Ein erster Ausgleich zwischen Dienstleistenden und Arbeitenden fand innerhalb der Betriebe statt. Diese verrechneten ihren Monatssaldo über eine der in grösster Eile geschaffenen Ausgleichskassen. Deren unterschiedliche Ein- und Ausgabenstruktur überbrückte ein zentraler Ausgleichsfonds.⁸² Damit war das

für die schweizerischen Sozialversicherungen wegweisende System gefunden. Bereits im Juni 1940 wurde das Sozialwerk unter dem neuen Namen Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO) auf selbständig Erwerbende – inbegriffen Landwirte – ausgedehnt, 1945 zusätzlich auf Studierende.⁸³ Die bald entbrannte Debatte um die Urheberchaft der LVEO, die sowohl Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen als auch politische Parteien für sich beanspruchten, weist auf deren Popularität hin.⁸⁴ Der SGB erkannte ihr Potential für den Ausbau des Sozialversicherungssystems zuerst. Ende Juni 1940 stellte sein Ausschuss die Forderung nach baldiger Verwirklichung der AHV, «die möglicherweise in Verbindung mit der Lohnersatzordnung geschaffen werden kann».⁸⁵ In der Folge häuften sich entsprechende Begehren: 1941 reichten Genf und Neuenburg Standesinitiativen ein, 1942 kam eine Volksinitiative zustande, 1943 folgten Bern und Aargau mit Standesinitiativen. Dazu gesellten sich parlamentarische Vorstösse sowie Eingaben und Anregungen von Verbänden, Parteien und Einzelpersonen.⁸⁶ Am gewichtigsten war die im Juli 1942 mit fast 180'000 Unterschriften eingereichte Volksinitiative, die verlangte, die «Ausgleichskassen für Lohn- und Verdienstausschlag sind nach Schluss des Aktivdienstes unverzüglich in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen auf Verteilungsbasis umzuwandeln».⁸⁷ Das Initiativkomitee vereinigte den SGB, die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände (VSA) und weitere Arbeitnehmerverbände, die Freisinnig-demokratische Partei und die SP sowie weitere Organisationen. Es fehlten die Arbeitgeberverbände, der Gewerbeverband, der Bauernverband und von den Regierungsparteien die Katholisch-konservative Volkspartei und die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei.⁸⁸

Im Mai 1944 bestellte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement endlich eine Expertenkommission. Da der Gesetzgebungsprozess trotz grossem Einsatz aller Beteiligten Zeit brauchte, verabschiedete der Bundesrat aufgrund der ausserordentlichen Vollmachten im Oktober 1945 zunächst eine Übergangsordnung, nach der bis zur Einrichtung der AHV provisorisch Renten ausgerichtet werden sollten.⁸⁹ Die Landesregierung folgte in ihrer Botschaft vom Mai 1946 fast vollständig dem Expertenentwurf.⁹⁰ Dieser sah das Rentenalter 65, abgestufte Renten, Ausgleichskassen, eine Finanzierung schwergewichtig nach dem Umlageverfahren und über Lohnprozente sowie ein Obligatorium für sämtliche in der Schweiz nieder-

gelassene natürliche Personen und für jene Auslandschweizer vor, die bei in der Schweiz domizilierten Arbeitgebern beschäftigt waren. Im Parlament scheiterten Anträge auf grundsätzliche Änderungen, so dass das «Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung» im Dezember 1946 weitgehend unverändert verabschiedet werden konnte.⁹¹ Rechtsliberale Kreise aus der Westschweiz, unterstützt von Teilen der Exportindustrie, sowie katholisch-konservative Gruppen ergriffen das Referendum. Die AHV fand aber in der Volksabstimmung im Juli 1947 eine klare Mehrheit.⁹² Im Januar 1948 gelangten die ersten ordentlichen Renten, die allerdings äusserst bescheiden ausfielen, zur Auszahlung. Mit der AHV erhielt der entstehende schweizerische Sozialstaat seine zentrale Institution.

In vier Revisionen wurden in den 1950er Jahren vor allem die ungenügenden Renten angehoben, die Lage der vor 1883 geborenen Übergangsgeneration verbessert, die Beitragspflicht nach dem 65. Altersjahr abgeschafft, das rentenbildende Einkommen erhöht und das Rentenalter der Frauen auf 63 Jahre gesenkt.⁹³ Diese Verbesserungen liessen sich leicht realisieren, weil steigende Erwerbseinkommen die Einnahmen der AHV unerwartet anschwellen liessen.

Da der zweite Punkt des 1925 von Volk und Ständen angenommenen Artikels 34^{quater} – die Invalidenversicherung (IV) – nach wie vor offen war, setzte um deren Realisierung Mitte der 1950er Jahre ein regelrechtes Wettrennen zwischen der SP und der Partei der Arbeit (PdA) ein. Beide lancierten Volksinitiativen, die anstelle der Befugnis des Bundes die sofortige Einführung des neuen Versicherungszweiges verlangten. Die SP reichte ihr Begehren im Februar 1955 mit sieben Wochen Vorsprung ein.⁹⁴ Bundesrat und Parlament nahmen das Anliegen auf und schlossen die Ausarbeitung eines «Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung» im Sommer 1959 ab.⁹⁵ Nachdem beide Linksparteien ihre Initiativen zurückgezogen hatten, konnte das Gesetz anfangs 1960 in Kraft treten.

Auch in andern Bereichen erfuhr die Sozialpolitik einen massiven Ausbau. Mit dem «Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes» von 1951 und zahlreichen weiteren Erlassen erhielten die Bauern Einkommensgarantien und Investitionshilfen.⁹⁶ Die meisten Kantone erneuerten ihre Sozialhilfegesetze, wobei sie einerseits die repressiven Elemente beschnitten und andererseits vermehrt immaterielle Hilfe wie Beratung und Betreuung anboten.⁹⁷ Die Wohnungsपो-

litik blieb weitgehend in kommunaler und kantonaler Kompetenz und eher bescheiden. Der Mieterschutz beruhte hauptsächlich auf befristeten Erlassen, vorab zur Kontrolle der Mietzinse und zur Erschwerung von Kündigungen. Ende 1969 wurde das gesamte ausserordentliche Mietrecht aufgehoben. Die erschwerte Kündigung fand 1970 Eingang ins OR, die Mietzinsgestaltung blieb vorübergehend frei.⁹⁸

Ebenfalls massiv Auftrieb erhielt nach dem Zweiten Weltkrieg die paritätische Sozialpolitik. Als erste Exportindustrie hatte die chemische Industrie in Basel im Herbst 1944 den Widerstand gegen Gesamtarbeitsverträge aufgegeben.⁹⁹ Der im Januar 1945 unterschriebene Chemievertrag öffnete den Gewerkschaften – zum Teil allerdings erst nach Streiks – diesen Weg auch in anderen Branchen. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) schätzte die Zahl der einem Gesamtarbeitsvertrag Unterstellten 1951 auf rund 775'000, was etwa drei Fünfteln der Arbeitnehmer entsprach.¹⁰⁰ Seit 1941 durch einen Bundesbeschluss und seit 1956 durch das «Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen» konnten der Bund oder die Kantone ganze Branchen einer solchen Regelung unterstellen.¹⁰¹ Damit bestand in einem beträchtlichen Teil der Wirtschaft die Möglichkeit, Löhne, Arbeitszeit und andere Arbeitsbedingungen durch den Bundesrat oder kantonale Behörden für verbindlich erklären zu lassen. Die Zufriedenheit mit diesem Vorgehen zeigte sich 1958, als Arbeitgeber und der Grossteil der Gewerkschaften gemeinsam die Volksinitiative des Landesrings zur Verkürzung der Arbeitszeit auf 44 Wochenstunden bekämpften und den Vertrag als Instrument zur Arbeitszeitverkürzung propagierten.¹⁰²

Schliesslich dehnte 1964 das «Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel» das bisher nur im Fabrikgesetz verankerte Arbeitnehmerschutzrecht auch auf andere Teile der Wirtschaft aus.¹⁰³ Statt wie bisher rund 776'000 waren nun 2 Millionen Arbeitnehmer dem Gesetz unterstellt. Eigene Regelungen kannten damit nur noch wenige Bereiche, etwa die Landwirtschaft, private Haushaltungen, die Heimarbeit oder die öffentliche Verwaltung und der öffentliche Verkehr.¹⁰⁴

Zu den politischen Schwerpunkten zählte in den 1960er Jahren der Ausbau der Altersvorsorge. Von 1958 bis 1970 kamen nicht weniger als acht Volksinitiativen zur AHV zustande.¹⁰⁵ In mehreren Schritten wurden die Minimalrenten bis 1971 von 75 auf 220 Franken erhöht. Diese Anhebung folgte

etwa dem AHV-Lohnindex, der die Entwicklung der versicherten Löhne abbildet. Die achte Revision, die nicht zuletzt der Abwehr der Volksinitiativen von SP und PdA für eine Volkspension diente, brachte von 1971 bis 1973 eine Steigerung von 220 auf 400 Franken.¹⁰⁶ Der trotz aller Verbesserungen schleppende Ausbau der AHV erhöhte die Bedeutung der Pensionskassen. Deren Einnahmen stiegen von 1955/56 bis 1970 von 1346 Millionen auf 5276 Millionen Franken und lagen damit deutlich über denen der AHV, die 1970 nur 3434 Millionen verbuchte.¹⁰⁷ Diese Entwicklung bedrohten die erwähnten Volksinitiativen zur Volkspension. Als Gegenstrategie zu deren Projekten diente Bundesrat und Parlament neben der massiven Rentenerhöhung von 1972 die Festschreibung des Drei-Säulen-Prinzips in der Bundesverfassung. Der neue Artikel 34^{quater} sah eine angemessene Existenzsicherung durch die AHV sowie die berufliche Vorsorge und die Selbstvorsorge vor.¹⁰⁸ Die Stimmberechtigten zogen den Gegenvorschlag des Parlaments im Dezember 1972 nach einer äusserst aufwendigen Abstimmungskampagne mit überwältigendem Mehr der Volkspensions-Initiative der PdA vor. Daneben fand in andern Politikbereichen – vorab im Gesundheits- und Bildungswesen sowie in der Regionalpolitik – die sozialpolitische Komponente stärkere Berücksichtigung. Weil in diesen die Kompetenzen hauptsächlich bei den Kantonen lagen, ergaben sich erhebliche regionale Unterschiede. Grundsätzlich zielte die Sozialpolitik der Nachkriegszeit nicht mehr auf die Besserstellung der Arbeiterschaft, sondern auf die generelle Korrektur der Folgen der ungleichen Einkommensverteilung ab. Begünstigte fanden sich in wachsendem Ausmass in den Mittelschichten. Das Motiv der Reproduktion und Regeneration, das heisst das Vorhandensein genügend gesunder und ausgebildeter Arbeitskräfte, gewann gegenüber dem der Sicherung des sozialen Friedens klar die Überhand.

Zwischen weiterem Ausbau und Kritik

Als Mitte der 1970er Jahre eine schwere Krise die Wirtschaft erschütterte, befand sich die Schweiz in einer zwiespältigen Lage. Einerseits gewann mit dem aufstrebenden Neoliberalismus eine grundsätzliche Kritik am Sozialstaat stark an Boden, andererseits standen in der Sozialpolitik noch erhebliche Ausbauschritte bevor.

Die Unzulänglichkeit der Arbeitslosenversicherung erwies sich als die wichtigste Lücke. Im Rahmen der «Wirtschaftsartikel» hatte der Bund 1947 in Artikel 34^{ter} die Kompetenz erhalten, Vorschriften aufzustellen «über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenfürsorge».¹⁰⁹ Das «Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung» überführte 1951 die Massnahmen eines Vollmachtenbeschlusses von 1942 ins ordentliche Recht.¹¹⁰ Es basierte weiterhin auf dem «Genter System», sah die Finanzierung durch Prämien der Versicherten und gleich hohe Beiträge von Bund und Kantonen sowie einen Kassenausgleichsfonds vor. Weiter regelte es die Voraussetzungen für den Beitritt, die Anspruchsberechtigung und die Höhe der Entschädigung. Wegen der guten Konjunktur erlangte es jedoch während zwei Jahrzehnten kaum Bedeutung und die Zahl der Versicherten sank von 1952 bis 1972 von 600'000 auf 512'000, obwohl die Beschäftigung zunahm.¹¹¹ Kurz vor der Krise war daher nicht einmal ein Sechstel der Erwerbstätigen versichert. Nicht zuletzt wegen der mangelnden sozialen Sicherheit reisten zahlreiche Ausländer von 1974 bis 1979 in ihre Heimatstaaten zurück, so dass sich der krisenbedingte Rückgang der Beschäftigung um rund 10 Prozent kaum in der Arbeitslosenstatistik niederschlug.¹¹²

Weil eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung seit den späten 1960er Jahren zur Debatte stand und das BIGA Projekte ausgearbeitet und in die Vernehmlassung geschickt hatte, konnte die Politik schnell reagieren. Bereits im März 1976 verabschiedete das Parlament einen Artikel 34^{novies}, der eine obligatorische Arbeitslosenversicherung für Arbeitnehmer, einen angemessenen Erwerbsersatz und Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorsah.¹¹³ Im Juni nahm diese Verfassungsänderung problemlos die Hürde der Volksabstimmung, und im Oktober führte das Parlament die obligatorische Arbeitslosenversicherung provisorisch für fünf Jahre ein.¹¹⁴ Diese Zeit genügte, um das «Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung» zu erarbeiten und im Juni 1982 zu verabschieden.¹¹⁵ Damit ergab sich eine neue Ausgangslage. Weil fast alle Arbeitnehmer den Anspruch auf Unterstützung geltend machen konnten, schlug sich in der Folge die Arbeitslosigkeit auch in der Statistik nieder. Deshalb weist diese seit den 1990er Jahren für schweizerische Verhältnisse hohe Arbeitslosenquoten aus.¹¹⁶

Nachdem der Verfassungsartikel zur beruflichen Vorsorge 1972 noch in der Endphase der Hochkonjunktur angenommen worden war, erfolgte die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzes bereits unter krisenhaften Bedingungen. Unter dem Eindruck der ersten, günstigen Entwürfe zog die SP im Februar 1974 ihre Volkspensions-Initiative zurück.¹¹⁷ Bald wuchs aber auf bürgerlicher Seite der Widerstand gegen das ursprüngliche Leistungsversprechen. Auf eine Harmonisierung der bestehenden Vorsorgeeinrichtungen wurde daher weitgehend verzichtet. Eine staatliche Kasse zur Schliessung potentieller Lücken fiel ebenso aus den Traktanden wie eine Regelung der vor 1985 bestehenden Beitrags- und Rentenverhältnisse. Immerhin stieg die Zahl der Versicherten – zum Teil bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes – stark an. Ein vollständiges Obligatorium kam allerdings nicht zustande, weil schlecht bezahlte Arbeitnehmer, vor allem Teilzeit Arbeitende, den notwendigen Mindestlohn nicht erreichten.¹¹⁸ Das im Juni 1982 schliesslich verabschiedete «Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge» beschränkte sich auf einen minimalen Schutz.¹¹⁹

Als resistent gegenüber Revisionen erwies sich das KUVG von 1911. Drei Versuche scheiterten in den frühen 1920er, den späten 1940er und den frühen 1950er Jahren. Erst 1964 gelang eine bescheidene Teilrevision des Krankenversicherungsrechts.¹²⁰ In den frühen 1970er Jahren standen eine Volksinitiative der SP für ein Krankenkassenobligatorium sowie mehrere Reformmodelle von Experten zur Debatte. Die Initiative und ein Gegenvorschlag des Parlaments unterlagen indes 1974 in der Volksabstimmung.¹²¹ Ein weiterer Anlauf, der 1987 zu einem «Bundesgesetz über die Krankenversicherung» führte, schaffte die Referendumshürde erneut nicht.¹²² Angesichts der finanziellen Probleme hatten 1985 die Krankenkassen und 1986 wiederum die SP Volksinitiativen eingereicht, die aber 1992 und 1994 ebenfalls am Veto der Stimmberechtigten scheiterten. Mit der Annahme des «Bundesgesetzes über die Krankenversicherung» fand 1994 erstmals eine grundlegende Neuordnung Zustimmung. Fast ein Jahrhundert nach dem Scheitern der «Lex Forrer» brachte sie die obligatorische Grundversicherung, geschlechtsneutrale und für kleine Einkommen subventionierte Prämien sowie einen erleichterten Kassenwechsel.¹²³

Weniger Aufwand erforderte die Revision des Bereichs Unfall des KUVG.¹²⁴ Aus den Mitte der 1960er Jahre einsetzenden Bestrebungen

ging 1981 ein vom KUVG getrenntes «Bundesgesetz über die Unfallversicherung» hervor, welches das Obligatorium auf alle Arbeitnehmer ausdehnte und neben der Suva private Versicherer zulies.¹²⁵

Seit den 1990er Jahren häuften sich wegen der schlechten Wirtschaftslage sozialpolitische Probleme. Das lange kaum mehr beachtete Phänomen der *working poor*, das heisst von Personen, deren Erwerbseinkommen nicht für einen normalen Lebensunterhalt ausreicht, begann sich als ernsthafte Herausforderung zu erweisen.¹²⁶ Zudem erreichte die Kritik am Sozialstaat eine lange nicht mehr gekannte Intensität. Ein von führenden neoliberalen Ökonomen und Unternehmern getragenes «Weissbuch» verlangte 1995 unter anderem die Konzentration der Sozialpolitik auf Bedürftige, den Verzicht auf das Pensionskassen-Obligatorium und die Privatisierung der Arbeitslosenversicherung.¹²⁷ Bei verschiedenen Sozialwerken, so bei der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung, mussten wiederholt Sanierungsmassnahmen ergriffen werden. Die Sozialhilfe mit den Rubriken Armenunterstützung, Altersfürsorge, Hilfe für Auslandsschweizer und übrige Fürsorge erfuhr einen erheblichen Ausbau. Die Ausgaben stiegen von 1990 bis 2000 von unter einer Milliarde auf fast 2,3 Milliarden Franken, wobei der Löwenanteil auf Kantone und Gemeinden entfiel.¹²⁸ Die Forderung nach Deregulierung – begründet mit der Globalisierung der Wirtschaft – zeitigte Wirkung im teilweisen Abbau des Arbeitnehmerschutzes.¹²⁹ Auch im Bereich der privaten Sozialpolitik ergaben sich Verschiebungen, indem etwa Gesamtarbeitsverträge die Lohnverhandlungen wieder auf Unternehmensebene verlegten. Trotzdem fehlten Ausbauschritte nicht, so 1995 das «Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann».¹³⁰ Die Mutterschaftsversicherung – seit 1945 im Familienschutzartikel festgeschrieben – fand 2003 nach mehreren gescheiterten Anläufen im revidierten «Bundesgesetz über die Erwerbsersatzordnung» endlich Verwirklichung.¹³¹ Im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union wurden 1999 die Kompetenz zur befristeten Erlassung von Mindestlöhnen ins OR und 2004 die zur Kontrolle nötigen Inspektoren ins «Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer» aufgenommen.¹³² Schliesslich glichen sich die noch 1990 im internationalen Vergleich niedrigen Sozialausgaben der Schweiz denen vergleichbarer Staaten an. Ihr Anteil stieg von knapp 20 Prozent des Brut-

toinlandproduktes 1990 auf rund 28 im Jahre 2000.¹³³ Wie überall sank das Vertrauen in den Sozialstaat merklich, wie die jüngsten Debatten um die AHV und die berufliche Vorsorge deutlich zeigen.

Anmerkungen

- 1 Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer, «The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State», in: Dies. (Hg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (NJ) 1981, 18–20; Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989, 4–12.
- 2 *Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen*, Bericht von Sir William Beveridge, dem britischen Parlament überreicht im November 1942, Zürich 1943.
- 3 Mohammed Rassem, «Wohlfahrt», in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 7, Stuttgart 1992, 632.
- 4 Allgemein zum Sozialstaat: Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton (NJ) 1993; Ritter, *Sozialstaat* (wie Anm. 1). Zum schweizerischen Sozialstaat: Antonin Wagner, *Wohlfahrtsstaat Schweiz. Eine problemorientierte Einführung in die Sozialpolitik*, Bern 1985; Wolf Linder, «Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz», in: *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bd. 1, Bern 1983, 255–382; Jürg H. Sommer, *Das Ringen um die soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*, Diessenhofen 1978; speziell unter dem geschlechtergeschichtlichen Aspekt: Regina Wecker, Brigitte Studer, Gaby Sutter, *Die «schutzbedürftige Frau». Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung*, Zürich 2001.
- 5 Erich Gruner, *Die Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert. Soziale Lage, Organisation, Verhältnis zu Arbeitgeber und Staat*, Bern 1968, 20–40.
- 6 Ebd., 40–49.
- 7 Amtliche Sammlung der älteren eidgenössischen Abschiede, Bd. 4, 1c: *Die eidgenössischen Abschiede aus dem Zeitraume von 1549 bis 1555*, Luzern 1886, 551.
- 8 C. A. Schmid, «Armenwesen: b) Gegenwärtige Organisation», in: *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung*, Bd. 1, Bern 1903, 328–340; vgl. Jean-Pierre Tabin, «L'importance de la question des destinataires de l'assistance publique pour la construction de l'identité nationale», in: Hans-Jörg Gilomen, Sébastien Guex, Brigitte Studer (Hg.), *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*, Zürich 2002, 344–346 sowie den Beitrag in diesem Band.
- 9 Naum Reichesberg, «Naturalverpflegung», in: *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung*, Bd. 3:1, Bern [o. J.], 183–195.
- 10 Tabellarische Übersicht in William E. Rappard, *La Révolution industrielle et les origines de la protection légale du travail en Suisse*, Bern 1914, 280; Gruner, *Arbeiter im 19. Jahrhundert* (wie Anm. 5), 228–230.
- 11 Peter Dudzik, *Innovation und Investition. Technische Entwicklung und Unternehmerentscheide in der schweizerischen Baumwollspinnerei 1800 bis 1916*, Zürich 1987, 514.

- 12 Emil Hobi, *Die Entwicklung der Fabrikgesetzgebung im Kanton Glarus*, Bern 1920, 22–27.
- 13 Hans Peter Tschudi, *Geschichte des schweizerischen Arbeitsrechts*, Basel 1987, 7.
- 14 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Hg.), *Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz*, Bd. 1, Einsiedeln 1925, 417–419; Tschudi, *Arbeitsrecht* (wie Anm. 13), 7 f.
- 15 *Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen*, Bd. 1 N. F., 1875, 11 f.
- 16 *Bundesblatt* 1877, II, 483–494.
- 17 Heiner Ritzmann-Blickenstorfer, *Historische Statistik der Schweiz*, Zürich 1996, 645.
- 18 Max Lemmenmeier, «Aufgaben und Einfluss eines Fabrikinspektors», in: Hansjörg Siegenthaler (Hg.), *Wissenschaft und Wohlfahrt. Moderne Wissenschaft und ihre Träger in der Formation des schweizerischen Wohlfahrtsstaates während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, Zürich 1997, 155–174.
- 19 Tschudi, *Arbeitsrecht* (wie Anm. 13), 24.
- 20 Gruner, *Arbeiter im 19. Jahrhundert* (wie Anm. 5), 249.
- 21 Ebd., 243 f.
- 22 Ebd., 228–230.
- 23 Victor Böhmer, *Arbeiterverhältnisse und Fabrikeinrichtungen der Schweiz. Bericht erstattet im Auftrage der eidgenössischen Generalcommission für die Wiener Weltausstellung*, Zürich 1873.
- 24 Barbara Koller, «Gesundes Wohnen». Ein Konstrukt zur Vermittlung bürgerlicher Werte und Verhaltensnormen und seine praktische Umsetzung in der Deutschschweiz 1880–1940, Zürich 1995, 53–60.
- 25 Frank Thomas Petermann, *Die Entwicklung des schweizerischen Mietrechts von 1881 bis 1989*, Zürich 1997, 13–45.
- 26 Gustav Müller, «Communale Socialpolitik», in: *Handwörterbuch Volkswirtschaft*, Bd. 1 (wie Anm. 8), 754–768.
- 27 Hermann Kinkelin, *Die gegenseitigen Hilfsgesellschaften in der Schweiz 1880*, Bern 1887, 76. Kinkelin nennt 209'920 Mitglieder. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass es Personen gab, die mehreren Gesellschaften angehörten.
- 28 Vgl. Bernard Degen, «Haftpflicht bedeutet den Streit, Versicherung den Frieden». Staat und Gruppeninteressen in den frühen Debatten um die schweizerische Sozialversicherung», in: Siegenthaler, *Wissenschaft* (wie Anm. 18), 137–153.
- 29 *Bundesblatt* 1881, III, 549–555.
- 30 Ludwig Forrer, «Denkschrift über die Einführung einer schweizerischen Unfallversicherung», in: *Bundesblatt* 1889, IV, 875–881.
- 31 Elmar Fischer, *Bundesrat Dr. med. Adolf Deucher, 1831–1912. Zwischen Liberalismus und Staatssozialismus*, Zürich 1966.
- 32 Forrer, *Denkschrift* (wie Anm. 30), 901. Zur Biografie vgl. Walter Labhart, *Bundesrat Ludwig Forrer 1845–1921*, Winterthur 1972.
- 33 *Bundesblatt* 1890, III, 644 f. Zur Übersicht vgl. Felix Heinser, *Die Entstehung des Verfassungsartikels 34^{bis}. Ein Beitrag zur Geschichte der Sozialversicherung in der Schweiz*, Zürich 1976.
- 34 Zur merkwürdigen Rolle eines Teils der Arbeiterbewegung vgl. Degen, «Haftpflicht» (wie Anm. 28), 145–149.
- 35 *Bundesblatt* 1899, IV, 853–1024. Tabellarische Übersicht in René Knüsel, Félix Zurita,

- Assurances sociales: une sécurité pour qui? La loi Forrer et les origines de l'Etat social en Suisse*, Lausanne 1979, 339–344.
- 36 Hansjürg Spahr, *Lex Forrer 1899 und KUVG 1911. Zur Geschichte der schweizerischen Gesetzgebung über Kranken- und Unfallversicherung*, Bern 1976 [Diss., Ms.], 173–180.
- 37 Stephan Gutzwiller, «Militärversicherung», in: *Handwörterbuch Volkswirtschaft*, Bd. 3.1 (wie Anm. 9), 58–60.
- 38 *Bundesblatt* 1911, III, 523–572; tabellarische Übersicht bei Spahr, *Lex Forrer* (wie Anm. 36), 350 f.
- 39 Spahr, *Lex Forrer* (wie Anm. 36), 320–323.
- 40 Bundesamt für Sozialversicherung, *Statistik über die Krankenversicherung 1994/1995*, Bern 1997, 10.
- 41 Alfred Maurer, *Geschichte des schweizerischen Sozialversicherungsrechts*, Berlin 1981, 786 f. Vgl. auch den Beitrag von Martin Lengwiler in diesem Band.
- 42 «Geschichte, Aufgaben und Organisation des Bundesamtes für Sozialversicherung», in: *Zeitschrift für die Ausgleichskassen*, 1988, 326.
- 43 Maurer, *Sozialversicherungsrecht* (wie Anm. 41), 756 f.
- 44 Vgl. dazu Bernard Degen, «Aus Armen wurden Arbeitslose. Eine sozialpolitische Innovation am Beispiel Basels um die Jahrhundertwende», in: Jean Batou, Mauro Cerutti, Charles Heimberg (Hg.), *Pour une histoire des gens sans Histoire. Ouvriers, exclus et rebelles en Suisse, 19^e–20^e siècles*, Lausanne 1995, 89–103.
- 45 Oswald Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*, Bern 1978, 94–98.
- 46 Georg Adler, «Arbeitslosigkeit», in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Bd. 1, Jena 1898, 936–941; Degen, «Aus Armen» (wie Anm. 44), 102 f.
- 47 Erich Gruner, *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880–1914. Soziale Lage, Organisation und Kämpfe von Arbeitern und Unternehmern, politische Organisation und Sozialpolitik*, Bd. 3, Zürich 1988, 712 f.
- 48 Gruner, *Arbeiterschaft und Wirtschaft* (wie Anm. 47), Bd. 3, 767; für die erwähnten Gesetze vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Hg.), *Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz*, Bd. 2, Einsiedeln 1925, 403–409, 504–506, 748 f.
- 49 *Bundesblatt* 1908, II, 775 f.
- 50 Gruner, *Arbeiterschaft und Wirtschaft* (wie Anm. 47), Bd. 2.2, 1272–1276.
- 51 Tschudi, *Arbeitsrecht* (wie Anm. 13), 35–37.
- 52 Schmid, «Armenwesen» (wie Anm. 8), 340 f.; vgl. Tabin, «L'importance» (wie Anm. 8), 346 f.
- 53 Artikel «Switzerland», in: William Dwight Porter Bliss (Hg.), *The New Encyclopedia of Social Reform*, New York 1908, 1186.
- 54 Ritzmann-Blickenstorfer, *Historische Statistik* (wie Anm. 17), 1005, 1044.
- 55 Willi Gautschi, *Dokumente zum Landesstreik 1918*, Zürich 1988, 238.
- 56 Bernard Degen, *Abschied vom Klassenkampf. Die partielle Integration der schweizerischen Gewerkschaftsbewegung zwischen Landesstreik und Weltwirtschaftskrise (1918–1929)*, Basel 1991, 37–96.
- 57 *Bundesblatt* 1919, III, 846–853.
- 58 Martin Senti, *Internationale Regime und nationale Politik. Die Effektivität der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Industrieländervergleich*, Bern 2002, 149.
- 59 Peter Binswanger, *Geschichte der AHV. Schweizerische Alters- und Hinterlassenenversicherung*, Zürich 1986, 18.

- 60 Sigg, *Volksinitiativen* (wie Anm. 45), 133–136. Vgl. den Beitrag von Luca Pellegrini in diesem Band.
- 61 Sommer, *Das Ringen* (wie Anm. 4), 130–139.
- 62 *Bundesblatt* 1925, II, 679 f.
- 63 *Bundesblatt* 1931, I, 1000–1014.
- 64 Alexandre Berenstein, *L'assurance-vieillesse suisse*, Lausanne 1986, 22–30.
- 65 Christine Luchsinger, *Solidarität, Selbständigkeit, Bedürftigkeit. Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter in der AHV 1939–1980*, Zürich 1995, 23.
- 66 Matthieu Leimgruber, *Achieving Social Progress Without State Intervention? A Political Economy of the Swiss Three-Pillar Pension System (1890–1972)*, Lausanne 2005 [These, Ms.], 346–348. Vgl. auch den Beitrag in diesem Band.
- 67 Degen, *Abschied* (wie Anm. 56), 131–133.
- 68 Bernard Degen, «Arbeitslosigkeit», in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, Bd. 1, Basel 2002, 460 f.
- 69 Hugo Teuscher, *Die Arbeitslosenunterstützung in der Schweiz, insbesondere während des Weltkrieges und der Nachkriegskrisis*, Lachen 1929, 43.
- 70 Teuscher, *Arbeitslosenunterstützung* (wie Anm. 69), 145 f.
- 71 *Bundesblatt* 1924, III, 562–567.
- 72 Hans Peter Tschudi, *Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen*, Basel 1989, 106.
- 73 Silvano Möckli, *Der schweizerische Sozialstaat*, Bern 1988, 59 f.
- 74 Werner Baumann, Peter Moser, *Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918–1968*, Zürich 1999, 106–111.
- 75 Sigg, *Volksinitiativen* (wie Anm. 45), 163.
- 76 *Bundesblatt* 1945, I, 395–397.
- 77 Luchsinger, *Solidarität* (wie Anm. 65), 29–31, 42–47.
- 78 Herbert von Moos (Hg.), *Das grosse Weltgeschehen*, Bd. 3, Bern 1942, 23.
- 79 *Der Beveridgeplan* (wie Anm. 2); zum Begriff der «sozialen Sicherheit» vgl. Ritter, *Sozialstaat* (wie Anm. 1), 13 f.
- 80 Jean-Jacques Monachon, «Le plan Beveridge et les débats sur la sécurité sociale en Suisse entre 1942 et 1945», in: Gilomen, Guex, Studer, *Barmherzigkeit* (wie Anm. 8), 321–329.
- 81 *Ämtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen*, Bd. 55 N. F., 1939, 1505–1512.
- 82 Sommer, *Das Ringen* (wie Anm. 4), 182–185.
- 83 *Die schweizerische Kriegswirtschaft 1939/1948*. Bericht des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements, Bern 1950, 1005 f.
- 84 Luchsinger, *Solidarität* (wie Anm. 65), 32 f.
- 85 Zitiert nach Marco De Nicolò, *Die Sozialpolitik des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes 1880–1960*, Winterthur 1962, 138.
- 86 Georg Hafner, *Bundesrat Walther Stampfli (1884–1965). Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg. Bundesrätlicher Vater der AHV*, Olten 1986, 372.
- 87 *Bundesblatt*, 1942, I, 536.
- 88 Eidgenössisches Aktionskomitee für die Volksinitiative auf Umwandlung der Lohnausgleichskassen in Altersversicherungskassen (Hg.), *Gesichertes Alter. Der überparteiliche Vorschlag für eine eidgenössische Alters- und Hinterbliebenenversicherung*, Zürich 1944.

- 89 *Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen*, Bd. 61 N. F., 1945, 884–892.
- 90 *Bundesblatt* 1946, II, 365–588.
- 91 *Bundesblatt* 1947, I, 1–58.
- 92 Sommer, *Das Ringen* (wie Anm. 4), 228.
- 93 Maurer, *Sozialversicherungsrecht* (wie Anm. 40), 803 f.
- 94 *Bundesblatt* 1955, I, 361–364, 669–672.
- 95 *Bundesblatt* 1959, I, 1498–1524.
- 96 Baumann, Moser, *Bauern* (wie Anm. 74), 340–366.
- 97 Herbert Obinger, *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*, Frankfurt a. M. 1998, 68.
- 98 Petermann, *Mietrecht* (wie Anm. 25), 80–85.
- 99 Bernard Degen, *Das Basel der andern. Geschichte der Basler Gewerkschaftsbewegung*, Basel 1986, 160–166.
- 100 *Die Volkswirtschaft*, 25 (1952), 41. Leider wurde seit 1929 keine vergleichbare Erhebung mehr durchgeführt; damals gab es zirka 65'000 Unterstellte.
- 101 *Bundesblatt* 1956, II, 257–266.
- 102 De Nicolò, *Sozialpolitik* (wie Anm. 85), 165–169.
- 103 *Bundesblatt*, 1964, I, 556–582.
- 104 Tschudi, *Arbeitsrecht* (wie Anm. 13), 54–58; Max Holzer, «Die Sozialpolitik», in: Erich Gruner (Hg.), *Die Schweiz seit 1945*, Bern, 1971, 129.
- 105 Stefan Müller, *Entstehung und Entwicklung der AHV von 1945 bis 1978. Aus ökonomischer Sicht, dargestellt an Hand der Schaffung und Entwicklung des AHV-Gesetzes*, Freiburg 1978, 165.
- 106 *Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2000*, Bern 2000, 84. Vgl. den Beitrag von Philipp Ischer in diesem Band.
- 107 Stéphane Rossini, *Les institutions de sécurité sociale en Suisse. Panorama statistique 1915–1990*, Bern 1992, 20, 52.
- 108 *Bundesblatt* 1972, I, 1836–1839.
- 109 *Bundesblatt* 1946, I, 896.
- 110 *Bundesblatt* 1951, II, 509–532.
- 111 Sommer, *Das Ringen* (wie Anm. 4), 591.
- 112 Manfred G. Schmidt, *Der Schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung. Eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt a. M. 1985, 28–31.
- 113 *Bundesblatt* 1976, I, 1080 f.
- 114 *Bundesblatt* 1976, III, 627–640.
- 115 *Bundesblatt* 1982, II, 421–460.
- 116 *Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2004*, Bern 2004, 246.
- 117 *Bundesblatt* 1974, I, 607.
- 118 Leimgruber, *Social Progress* (wie Anm. 66), 309–314.
- 119 *Bundesblatt* 1982, II, 385–413.
- 120 *Bundesblatt* 1964, I, 530–550.
- 121 Tony Erni, *Die Entwicklung des schweizerischen Kranken- und Unfallversicherungswesens*, Freiburg 1980, 46–50.
- 122 *Bundesblatt* 1987, I, 985–1005.

- 123 *Bundesblatt* 1994, II, 236–273.
124 Maurer, *Sozialversicherungsrecht* (wie Anm. 40), 820 f.
125 *Bundesblatt* 1981, I, 743–790.
126 Caritas Schweiz, *Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz*, Luzern 1998.
127 David de Pury et al. (Hg.), *Mut zum Aufbruch. Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich 1995, 64, 73.
128 *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 2005, Zürich 2005, 559.
129 Pietro Fierro, Sergio Laurenza, Virgile Perret, «Révision de la loi sur le travail: compromis d'intérêts et intérêt du compromis», in: André Mach (Hg.), *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*, Zürich 1999, 145–189.
130 *Bundesblatt* 1995, II, 382–387.
131 *Bundesblatt* 2003, 6607–6618.
132 *Bundesblatt* 1999, 8744–8753; *Bundesblatt* 2004, 7125–7139.
133 *Indikatoren als strategische Führungsgrößen für die Politik*. Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004, Neuchâtel 2004, 194 f.

Résumé

Cet article donne un aperçu du long chemin ayant conduit à l'état social en Suisse et examine également son développement. Les questions clefs de la politique sociale, telles que l'aide sociale, la protection des travailleurs et les assurances sociales sont mises au premier plan, ainsi que – avec moins de poids – la politique des familles, du marché du travail et du logement. D'autres dimensions de l'état social ne sont que rapidement esquissées, et il n'y a pas de prise en compte nuancée des acteurs de l'époque. La structure de l'article suit, à quelques détails près, la chronologie mais pose des priorités dans chacune des six parties. Le point de départ est constitué par la question sociale dans la première moitié du XIX^e siècle, qui était encore couverte en grande partie avec les moyens de l'assistance. Viennent ensuite des explications sur la première importante innovation socio-politique que fut la protection des travailleurs. Instaurée vers le milieu du siècle, elle préserva d'abord les enfants, puis par la suite également les adultes travaillant dans les fabriques – mais non dans l'artisanat et à domicile – des pires excès de l'industrialisation. Les efforts en vue d'instaurer des assurances sociales constituèrent le pas suivant. Le premier essai – une loi sur l'assurance maladie et accidents – échoua en référendum en 1900. Mais une version allégée de cette loi put tout de même être mise sous toit avant la Première Guerre

mondiale. Pendant l'entre-deux-guerres il fallut assumer les conséquences des deux graves crises économiques du début des années 1920 et des années 1930. Aucune solution durable ne fut trouvée pour les deux lacunes les plus importantes de la protection sociale, à savoir l'assurance chômage et l'assurance vieillesse et invalidité. Depuis la Seconde Guerre mondiale la politique sociale prit une autre orientation en ne visant non plus les ouvriers, mais toutes les personnes socialement défavorisées. La création de l'AVS directement après la guerre et celle de l'AI une décennie plus tard furent le cœur de cette nouvelle politique. La crise des années 1970 engendra un développement ambivalent. D'une part, sous l'influence d'un néolibéralisme en plein essor, les critiques sérieuses se firent toujours plus nombreuses à l'égard de l'état social; mais celui-ci connut, d'autre part, un développement considérable dans des domaines importants comme l'assurance chômage et l'assurance maladie.

Compendio

Concepito quale compendio sulla breve storia della complessa gestazione dello Stato sociale svizzero e del suo sviluppo, il presente articolo pone l'accento sugli elementi fondamentali della politica sociale: aiuto sociale, protezione dei lavoratori, assicurazioni sociali e, in minor misura, politica familiare, politica del mercato del lavoro e politica dell'alloggio. Altre dimensioni dello Stato sociale sono toccate soltanto marginalmente e senza un'analisi differenziata degli attori coinvolti. L'articolo segue un ordine sostanzialmente cronologico con approfondimenti tematici nei sei capitoli. L'esposizione prende le mosse dalla prima metà del XIX secolo, epoca in cui la questione sociale veniva ancora affrontata con gli strumenti dell'assistenza pubblica. Seguono riflessioni sulla prima, grande conquista sociale: l'introduzione, a metà del secolo, della protezione dei lavoratori, grazie alla quale nelle fabbriche (ma non nell'artigianato e nell'industria a domicilio) dapprima i bambini e in seguito anche gli adulti furono tutelati contro le peggiori aberrazioni dell'industrializzazione. Successivamente vi furono vari tentativi di istituire le assicurazioni sociali. Un progetto di legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni fu bocciato in una votazione referendaria nel 1900. Una variante più spartana ebbe

tuttavia successo ancora prima che scoppiasse la Grande Guerra. Il primo dopoguerra fu segnato da due gravi crisi economiche (nei primi anni 1920 e negli anni 1930) che impedirono ulteriori progressi: le due maggiori lacune della protezione sociale, l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, non poterono essere colmate in maniera soddisfacente. Dopo la Seconda guerra mondiale, la politica sociale cessò di essere riferita esclusivamente alla classe lavoratrice e si estese a tutti i soggetti socialmente svantaggiati. Le innovazioni più importanti furono l'introduzione dell'AVS, nell'immediato dopoguerra, e l'AI, un decennio dopo. La crisi degli anni 1970 ha prodotto effetti contraddittori: alla crescente virulenza della critica neoliberale alle fondamenta stesse dello Stato sociale ha fatto riscontro una considerevole espansione di importanti settori quali l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assicurazione malattie.

Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates

| | |
|---------|---------------------|
| In | Studien und Quellen |
| Dans | Etudes et Sources |
| In | Studi e Fonti |
| Jahr | 2005 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 31 |
| Volume | |
| Volume | |
| Autor | Degen, Bernard |
| Auteur | |
| Autore | |
| Seite | 17-48 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 80 000 353 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.